

互联网法律白皮书

(2019 年)

中国信息通信研究院
2019年12月

版权声明

本白皮书版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

传统法治体系立法进程

第一届人民代表大会第一次会议全票通过新中国第一部《宪法》，为国家治理和基本制度的建构奠定了基础。

《反不正当竞争法》出台，2017年修订将利用网络从事不正当竞争活动纳入监管范畴。

《刑法》出台，2009年第七、2015年第九修正案对入侵计算机系统、侵犯个人信息等犯罪予以打击。

《民法通则》出台，2017年《民法总则》从民事基本法层面保护公民个人信息。

《广告法》出台，2015年修订针对网络广告作出规制。

《著作权法》修订，“信息网络传播权”首次出现并纳入保护范围。

两高先后发布针对网络著作权纠纷、侵害信息网络传播权纠纷、利用网络实施诽谤刑事案件、侵害人身权益民事纠纷、办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动刑事案件司法解释。

中国特色社会主义法律体系形成

《国家安全法》维护总体国家安全。

《密码法》提升网络密码安全保护层级。

1949 1954 1979 1986 1993 1994 1997 1999 2000 2001 2002 2004 2006 2010 2011 2012 2015 2016 2018 2019

中华人民共和国成立

作为我国首部互联网管理的行政法规，《计算机信息系统安全保护条例》开启了我国互联网立法进程。

《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》首次对互联网行为进行了系统性规范。

《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》保障互联网的运行安全。

《互联网信息服务管理办法》是首部关于互联网信息内容管理的行政法规。

《非金融机构支付服务管理办法》规范了我国电子支付市场。

《电子签名法》首部互联网专门立法，为电子法律文书的有效性认定提供了法律依据。

《网络安全法》是我国网络法治体系的重要里程碑，维护国家网络空间主权和安全。

《儿童个人信息网络保护规定》是首部针对儿童个人信息的网络保护专门立法。

《电子商务法》是我国电商领域首部综合性基本立法。

《全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定》保障公民在信息时代的个人信息等合法权益。

《互联网上网服务营业场所管理条例》保障互联网上网服务经营活动健康发展。

七十周年立法历程

互联网法治体系立法进程





我国互联网立法进程



前 言

新中国成立 70 年以来，依法治国始终是党领导人民治理国家的基本方略，社会主义法治建设不断推进，取得历史性成就。2011 年 3 月，十一届全国人大四次会议宣布中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面基本做到有法可依。近年来，伴随着数字经济高速发展，互联网产业规模持续扩大，传统法律体系逐渐向线上延伸，网络专门立法活动日益丰富，网络空间法治体系初步形成，并成为全面依法治国的重要组成部分。特别是党的十八大、十九大以来，适应互联网发展规律和特点，坚持依法治网、依法办网、依法上网，掀开了网络空间法治建设的新篇章。

2019 年是互联网诞生 50 周年，也是中国全功能接入国际互联网 25 周年。过去一年，国际互联网治理持续升温，网络安全和信息内容管理日益规范，数据治理机制逐步建立，个人信息保护力度不断加强，新技术新业务规范发展。中国互联网法治建设稳步推进、成果丰硕，网络信息服务和网络安全法律体系更加完善，网络社会管理相关立法进一步丰富、细化并加强落实，网络执法、网络司法以及网络法治研究等法治机制建设效果显著。

中国信息通信研究院认真梳理过去一年国内外互联网领域重要立法、执法、司法活动，总结网络法治要点，展望未来法治趋势，希望能为社会各界深入了解互联网领域法治最新动态和未来法治方向提供有价值的参考。

目 录

一、国际互联网立法进展.....	1
（一）提升网络安全保障，构建数据管辖规则	1
1.完善网络安全机制，丰富治理手段	2
2.确立数据长臂管辖，授权司法调取	2
3.数据本地化立法频繁，探索数据规则衔接	3
（二）聚焦网络内容治理，落实平台责任	4
1.集中加强恐怖主义等内容管理	4
2.多措并举应对虚假新闻和网络暴力	5
3.加强网络版权保护，明确平台责任	5
（三）完善个人信息保护立法，增强全面执法能力	6
1.个人信息保护专门立法持续出台	7
2.关键环节、特殊客体具体保护规则不断完善	7
3.全球个人信息执法活动愈加频繁	8
（四）鼓励和规范新技术新业务发展	9
1.积极推动新技术新业务发展	10
2.探索新技术新业务监管规则	11
二、国内互联网法治进展.....	12
（一）构建网络空间法律体系	13
1.完善网络安全立法体系	13
（1）推进网络安全制度建立	13
（2）促进云计算服务安全可控	14
（3）持续强化数据安全治理	14
2.规范互联网信息服务活动	15
（1）丰富互联网内容治理架构	15
（2）加强互联网金融信息管理	16
（3）规范网络视听节目传播秩序	16
3.推进网络社会管理立法	16

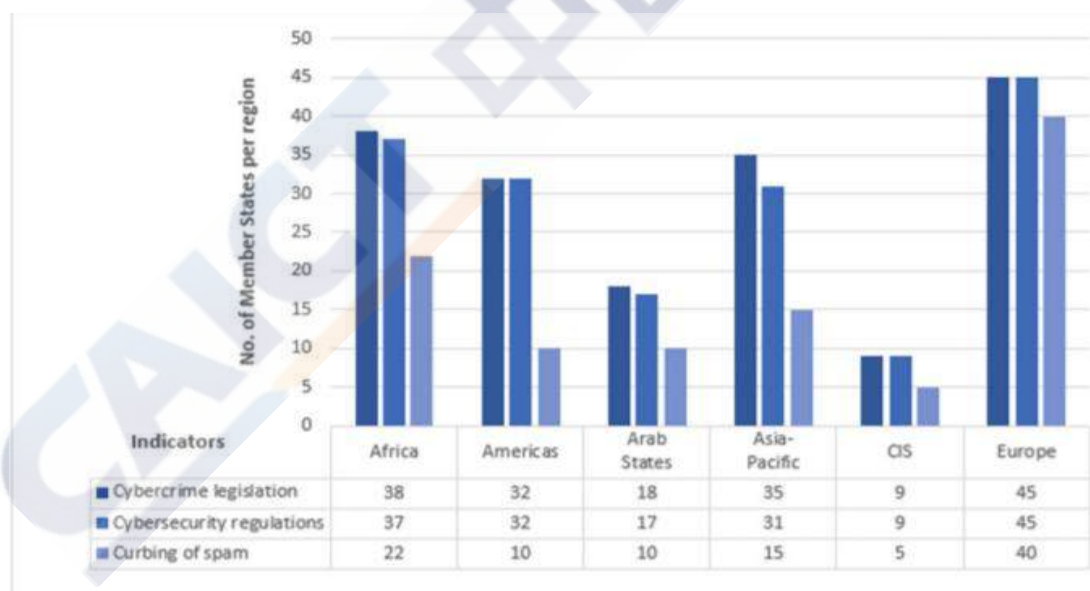
(1) 修改完善电子商务相关法律法规.....	17
(2) 加强未成年人权益保护.....	18
(3) 构建网络信用管理体系.....	19
(4) 引导新技术新业务发展.....	19
(二) 互联网执法力度持续加大.....	20
1. 积极开展网络安全治理行动.....	20
2. 清理整治网络违法有害信息.....	21
3. 打击侵犯知识产权行为.....	22
4. 集中处理电子商务违法行为.....	22
(三) 互联网司法更加能动.....	23
1. 互联网法院建设取得积极成效.....	23
2. 司法与科技深度融合高效便民.....	24
3. 积极探索涉网案件裁判规则.....	25
(四) 网络法治研究逐步深入.....	26
三、未来趋势展望.....	27
(一) 立法持续充实，重点逐步转移.....	28
1. 网络空间立法适应新形势变化.....	28
2. 向网络社会管理立法逐步倾斜.....	29
3. 数据治理成为未来网络治理核心.....	30
(二) 执法能力稳步提升，司法改革全面推进.....	30
(三) 多方参与国际合作，构建网络空间命运共同体.....	31
附表：2019 年互联网领域立法梳理.....	33
英文概要.....	35

一、国际互联网立法进展

近年来，国际社会网络安全事故频发、恐怖主义肆虐、虚假新闻和网络暴力屡禁不止、个人信息保护和数据治理问题凸显、新技术和新业务发展亟待规范，逐步成为各国面临的共同议题。过去一年，各国政府通过法治手段保障和规范网络健康发展的共识更加广泛、目标更加一致，特别是在网络安全防护、网络内容管理层面思路更加趋同。同时，在数据治理、网络社会管理、个人信息保护以及新技术新业务管理等领域，由于各国互联网产业发展阶段及安全管理诉求不同，呈现路径更加多样、手段更加多元的趋势。

（一）提升网络安全保障，构建数据管辖规则

网络和数据安全逐渐成为影响全球经济运行、社会管理和政治稳定的重要因素，受到国际社会和各国政府的高度重视。



数据来源：ITU

图 1 全球网络安全立法或战略数量统计¹（截至 2018 年底）

根据国际电信联盟（ITU）统计，截止 2018 年底，全球 58% 的

¹ https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf.

国家发布了网络安全立法或战略²。过去一年，各国更加关注立法或战略的有效落实，并将数据安全作为网络空间立法博弈的新领地。

1. 完善网络安全机制，丰富治理手段

随着网络安全问题逐步延伸至社会管理的各个方面，建立专门、有力的网络安全监管机构，成为世界主要国家的共同选择。2018 年 11 月，美国颁布《网络安全与基础设施安全局法》（CISA 法），成立网络和基础设施安全局（CISA）负责网络安全和关键基础设施项目的安全管理；2019 年 6 月，欧盟《网络安全法》³正式生效，构建跨境安全事件联合处置机制及网络安全认证框架，同时将欧盟网络和信息安全署（ENISA）定位成欧盟永久性机构，进一步强化其网络安全管理职能。此外，各国普遍在立法中进一步丰富网络安全管控手段，提升网络安全管控能力。2019 年 3 月，欧盟发布《5G 网络安全建议书》，要求各成员国对国内 5G 网络基础设施进行安全风险评估；2019 年 11 月，俄罗斯《主权互联网法》⁴生效，推动建立全国网址和域名信息系统、自主地址解析系统以及应急备份系统，同时授权联邦电信、信息技术和大众传媒监督局（Roskomnadzor）在网络安全受到威胁时主动切断与外部互联网连接。

2. 确立数据长臂管辖，授权司法调取

不同于网络安全管理思路的趋同性，各国在数据安全和治理的路径选择方面，存在较大差异。以美国为代表的部分国家，在主张数据自由流动的基础上，推动确立数据调取长臂管辖原则，授权司法、执

²根据 ITU《全球网络安全指数报告（2018-2019）》。

³《关于欧洲网络与信息安全和通信技术的网络安全》，欧洲议会和欧盟理事会第 2019/881 号条例，简称《网络安全法》这是新时期欧盟网络安全治理的里程碑事件。

⁴《<俄罗斯联邦通信法>及<俄罗斯联邦关于信息、信息技术和信息保护法>修正案》又被称为《主权互联网法》（Sovereignty Internet Law），旨在确保俄罗斯联邦境内互联网的安全和可持续运行。

法机构出于公共安全考虑，可对国内外私营部门的境内外数据进行调取。2018 年 12 月，澳大利亚《电信和其他法律修订（协助和访问）法案》也增强了执法机构搜查和调取计算机数据的权力，建立了基于加密技术要求私营部门提供协助的法律框架，同时将适用范围扩展为“向澳提供服务”的境内外企业；2019 年 2 月，英国通过《犯罪（境外提交令）法案》，授予英国执法机构依据英国法庭命令，在与英国签订相关国际协议的国家或地区直接获取境外数据的权力；2019 年 4 月，美国司法部发布《CLOUD 法⁵的目的和影响》白皮书，进一步明确了 CLOUD 法适用于经营活动中与美国有足够联系的外国公司，进而延伸了数据管辖的范畴；2019 年 10 月，美国和英国签署首个“CLOUD 法”授权下的跨境数据调取合作协定——《美英反严重犯罪电子数据访问协定》，双方特定机构直接向 ICT 服务提供商发布数据调取命令。

3. 数据本地化立法频繁，探索数据规则衔接

部分国家仍趋于选择较为严格的数据本地化政策，以确保本国数据安全并保留产业政策空间。2019 年 1 月生效的越南《网络安全法》，纳入了数据本地化存储条款，要求在越南网络空间提供电信网、互联网业务和其他网络增值服务的国内外企业，若收集、开发、分析、处理个人通信数据、业务使用者相关数据和业务使用者在越南产生的数据，需在政府规定的时间内将上述数据在越南境内储存；2019 年 7 月，土耳其对 E-SIM 技术施加包含数据、设施等在内的本地化要求；2019 年 11 月，俄罗斯《主权互联网法》要求互联网服务提供商采取措施最大程度减少俄罗斯用户数据向国外传输。

⁵美国 2018 年《澄清境外数据的合法使用法》，简称 CLOUD 法。

值得关注的是，为避免国家间的数据政策衔接问题阻碍数字经济发展，部分国家或地区正在加快探索区域性数据流通互操作机制，如美国、欧盟间的《隐私盾协议》⁶以及 APEC 跨境隐私规则体系(CBPR)⁷等。2019 年 1 月，欧盟-日本数据共享协议生效，欧盟通过了对日本的数据保护充分性认定，实现了日欧之间双向互认；2019 年 9 月，继美国、日本、澳大利亚、加拿大、新加坡、中国台北、韩国和墨西哥后，菲律宾加入了 CBPR；此外，日本在 2019 年 1 月的达沃斯会议上提出了“可信数据自由流动”的概念，并在 6 月底发布的 G20《大阪数字经济宣言》中得以体现，包括中国、美国、日本和欧盟等 24 个国家和地区签署了这一宣言，将在尊重国内和国际法律框架的基础上，鼓励不同框架之间的互操作性，建立信任和促进数据的自由流动。

（二）聚焦网络内容治理，落实平台责任

在互联网发展初期，网络空间管理的“无政府主义”思潮此消彼长，在部分国家“言论自由”这一原则的庇护下，互联网逐步成为违法有害信息生长、散播的温床，网络空间秩序亟待整治。过去一年，国际社会逐渐摒弃“自由主义”的监管思路，确立即时通信、搜索引擎等大型互联网平台责任，对违法有害信息、虚假新闻及网络暴力等施以重罚。

1. 集中加强恐怖主义等内容管理

在复杂的国际局势下，全球恐怖主义活动频繁，近期爆发的网络恐怖直播等事件，促使国际社会对网络平台有害内容进行严格监管的趋势进一步强化。2019 年 4 月，欧盟通过《关于解决在线传播恐怖

⁶ 2016 年 7 月初，欧盟和美国就数据传输达成的《隐私盾》协议(EU-US Privacy Shield)正式生效，取代原有的《避风港》协议，将为跨大西洋数据传输中的个人隐私保护提供新的规范。

⁷ 一种自愿性、基于责任的在 APEC 经济体内部推行的个人数据跨境流动机制，加入的企业遵守的是《APEC 隐私框架》中的个人数据保护原则。

主义内容的规则》，规定托管服务提供商收到相关主管部门指令后，应当及时删除违法内容或禁止访问；2019 年 4 月，澳大利亚通过《散播邪恶暴力内容法》，明确任何与袭击、谋杀、强奸或绑架相关的影像都属于违法内容，社交媒体应当“迅速有效”删除，否则将面临严厉处罚；2019 年 5 月，英国在伦敦警察厅下设“社交媒体中心”，负责处置、删除或通知社交媒体删除违法或不良网络信息。

2. 多措并举应对虚假新闻和网络暴力

虚假新闻和网络暴力严重扰乱网络空间秩序，而社交媒体、内容发布平台正是网络内容管理的重要抓手。过去一年，越来越多的国家通过制定专门立法、建立相应标准以及监督平台企业落实内容审核的社会责任，加强对虚假新闻和网络暴力的治理。2019 年 3 月，俄罗斯杜马（下议院）通过旨在打击“假新闻”和“侮辱政府言论”的立法草案，针对传播和散布任何可能对公共秩序构成威胁的“虚假信息”以及“不尊重社会、国家、国家象征以及政府官员的不当言论”进行规制；2019 年 10 月，新加坡《防止网络虚假信息和网络操纵法案》生效，明确政府一旦发现捏造或扭曲的不实消息，可要求网络运营商或个人删除或移除，否则可以采取封锁、删除网页、账户或实施罚款、监禁等刑事处罚。此外，为打击恶意诽谤等网络暴力行为，韩国拟出台立法再次确立网络实名制⁸，对恶意评论、造谣传谣以及语言攻击进行干预和限制。

3. 加强网络版权保护，明确平台责任

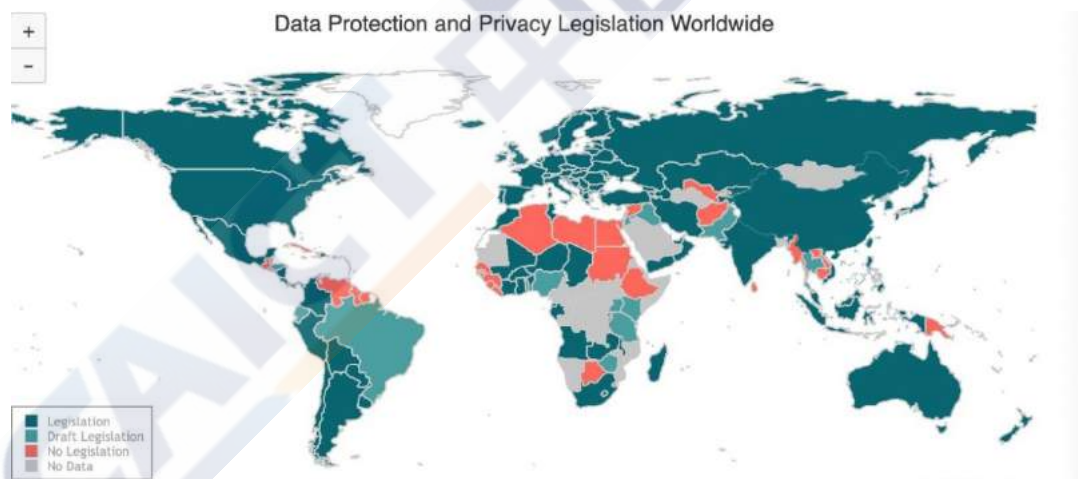
内容聚合发布平台的快速发展给版权制度带来巨大挑战，相对于

⁸韩国曾于 2008 年出台《促进使用信息通信网及信息保护关联法》确立“网络实名制”，后因抑制言论自由、数据泄露等问题于 2012 年废止该制度。

传统媒体，网络平台对作品和其他版权客体的传播、利用和保护缺乏规制。2019 年 3 月，欧盟颁布《数字单一市场版权指令》，推进“网络版权改革”，一方面赋予新闻出版商新的邻接权，要求新闻聚合等在线平台为使用新闻出版物⁹（包括其中的片段）的行为而向新闻出版商付费；另一方面提出新的版权合规责任机制，要求在线内容分享平台积极履行授权寻求义务¹⁰和版权过滤义务¹¹，同时在收到权利人发出的充分实质通知后，需迅速采取行动，从其网站上移除或断开访问所通知的作品或其他内容。

（三）完善个人信息保护立法，增强全面执法能力

2018 年全球共发生数据泄露事件 6500 余起，泄露数据约 20 亿条¹²；2019 年上半年，全球共发生超过 4000 起数据泄露事件，泄露数据 41 亿余条¹³，个人信息保护形势比较严峻。



来源：联合国贸易和发展会议

图 2 全球隐私和数据立法分布¹⁴

⁹ 除了对私人或非商业使用、超链接、非常简短摘录（包括个别字词）等情形的适用。

¹⁰ 即尽最大努力与权利人达成许可协议，取得其授权。

¹¹ 即对于权利人事先提供了相关必要信息或发出充分实质通知的作品，尽最大努力阻止其出现在平台上并阻止将来上传。

¹² 根据国际互联网协会发布的《2018 年网络安全事件和数据泄露趋势报告》。

¹³ 根据 Risk Based Security 发布的《数据泄露调查通报》。

¹⁴ 来源：https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Data-Protection-Laws.aspx（最后访问时间 2019 年 11 月）

截至 2019 年 3 月，全球共有 107 个国家或地区实施了数据、个人信息或隐私保护专门立法¹⁵。过去一年，各国在继续制定个人信息保护专门立法的基础上，开始关注细分领域的规则构建，在法律依据和专门保护机制逐步完善的基础上，个人信息执法活动也愈加频繁。

1. 个人信息保护专门立法持续出台

欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）作为一部内容全面、体例完整的个人数据保护立法典范，对全球数据保护和数字经济发展产生了深刻影响。过去一年，许多国家采用或借鉴 GDPR 的框架模式，用于本国数据保护立法或完善工作，推动全球数据保护立法规则进一步融合。2019 年 1 月，芬兰修订《数据保护法》（DPA），赋予政府更大的权力来限制私人公司对个人数据的使用；2019 年 2 月，泰国颁布《个人信息保护法》，建立类似 GDPR 的个人信息收集、使用、知情同意、跨境数据流动等规则；2019 年 6 月，埃及通过首部《个人数据保护法》，明确了不同主体的个人数据保护权利义务，同时在埃及技术产业发展局下设个人数据保护中心，以确保上述政策的实施；2019 年 8 月，葡萄牙数据保护法《GDPR 执行法》生效，遵循了 GDPR 对欧盟成员国的立法指导，明确了数据保护官、认证制度、数据主体的权利和数据保护机构的权力等内容。

2. 关键环节、特殊客体具体保护规则不断完善

在出台专门立法的基础上，各国开始关注个人信息保护的关键环节及易受侵害的特殊对象，进一步完善具体规则。

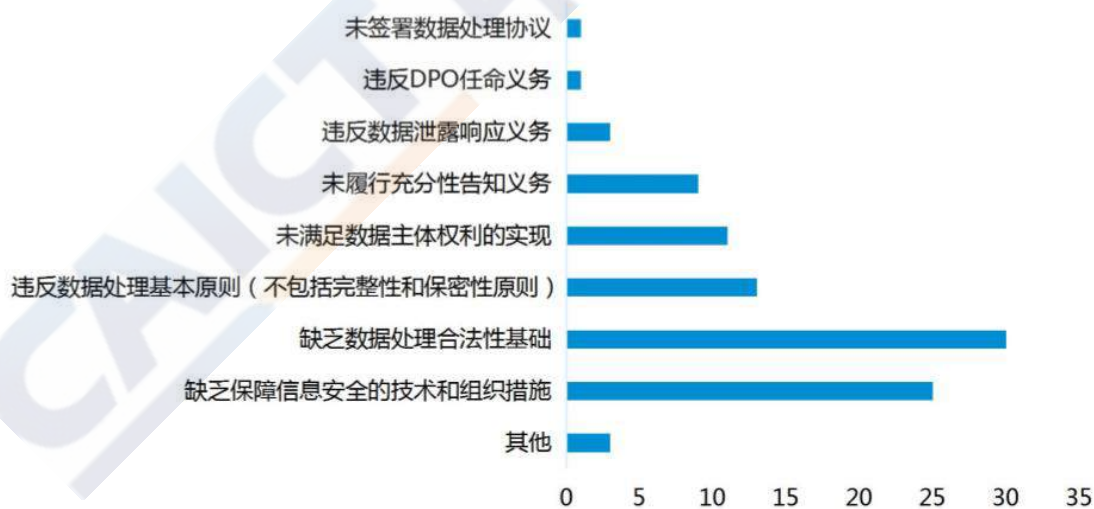
一是完善数据泄露通知等关键环节的具体规则设置。2018 年 11 月，加拿大修订《个人信息保护和电子文件法》（PIPEDA），要求公

¹⁵根据联合国贸易和发展会议统计数据，数据截止 2019 年 3 月。

司在发生数据泄露事件时必须尽快通知受影响用户，若存在造成个人重大损失的风险，还需通知加拿大隐私专员办公室；2019 年 1 月，美国马萨诸塞州修改《数据泄露法》，明确数据泄露需通知总检察长办公室以及消费者事务和商业监管办公室，同时进一步明确通知内容；2019 年 5 月，美国华盛顿州修订《数据泄露通知法》，扩大泄露通知的信息类型、缩短通知的时限并增加通知的内容要求。

二是对生物识别信息等敏感信息的收集、使用作出规定。如欧盟 GDPR、美国加州《消费者隐私保护法案》（CCPA）以及印度《2018 个人数据保护法（草案）》均将个人生物识别信息纳入敏感个人信息范围，对私营部门使用技术手段识别特定自然人作出严格限制；2019 年 5 月和 7 月，美国旧金山及萨默维尔市先后禁止政府部门在公共区域使用面部识别技术进行监控，对生物识别信息提供更加全面的保护。

3. 全球个人信息执法活动愈加频繁



来源：《GDPR 执法案例精选白皮书》

图 3 GDPR 执法案件处罚依据数量分布图¹⁶

随着各国个人信息保护立法和监管机制逐渐完善，针对个人信息

¹⁶根据中兴通讯数据保护合规部、数据法盟《GDPR 执法案例精选白皮书》。

违法犯罪的执法活动也逐渐频繁，并呈现以下趋势：

一是从行为对象来看，违反合同约定、超范围处理数据以及因安全措施不到位导致数据泄露成为打击重点，这也侧面反映出数据滥用和数据安全是目前数据治理的关键环节。

二是从执法对象来看，体量大、粘度高的用户群体使得大型互联网平台公司成为个人信息的聚集地，同时也成为隐私泄露和滥用的重灾区。截至 2019 年，全球 10 大互联网公司¹⁷几乎均牵涉用户数据泄露或滥用的争端，大型互联网公司逐渐成为处罚重点对象。

三是从处罚力度来看，个人信息执法案件通常涉及数据体量大、影响面广，因此“天价”罚单屡见不鲜。截至 2019 年 3 月，来自欧盟 27 个成员国的数据保护机构统计显示，上报案件数量共 281,088 例¹⁸，其中采取行政处罚方式所判处的罚款总计 55,955,871 欧元¹⁹；2019 年 7 月，美国联邦贸易委员会（FTC）宣布与脸书达成 50 亿美元的和解令，以解决脸书向第三方泄露用户信息的问题。

四是从保护对象来看，对未成年人等特殊对象的专门保护进一步加强。2019 年 2 月，美国联邦贸易委员会（FTC）认定 TikTok（抖音海外版）在未经父母同意的情况下，收集 13 岁以下儿童的个人信
息并默认公开，违反了美国《儿童隐私保护法》（COPPA），因此对其处以 570 万美元罚款，并要求其引入年龄控制措施。

（四）鼓励和规范新技术新业务发展

过去一年，区块链、自动驾驶、人工智能、互联网金融以及工

¹⁷ 截止 2019 年 6 月，市值排行分别为 Microsoft、Amazon、Apple、Alphabet、Facebook、阿里巴巴、腾讯、Netflix、Adobe 和 PayPal。

¹⁸ 来源 https://edpb.europa.eu/news/news/2019/1-year-gdpr-taking-stock_en

¹⁹ 来源 https://www.europarl.europa.eu/mee_tdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEE_EES/LIBE/DV/2019/02-25/9_EDPB_report_EN.pdf

业互联网等新技术新应用迎来高速发展，各国政府发布相关规划倡议和监管规范，从鼓励创新和产业规制两方面入手，促进相关领域有序健康发展。

1. 积极推动新技术新业务发展

抢占全球技术创新高地、掌握规则标准制定权，已经成为数字经济时代国际竞争的重要战场。过去一年，各国围绕人工智能、工业互联网等新兴领域，发布一系列发展战略和规划倡议，以鼓励、支持产业发展。

一是人工智能领域，2019 年 2 月，美国发布《人工智能倡议》行政命令，旨在从国家战略层面调动更多联邦资金和资源用于人工智能研发，以确保美国在该领域的领先地位；2019 年 3 月，丹麦政府发布《人工智能国家战略》，涵盖了发展和使用人工智能的愿景、发展目标、聚焦方向以及具体举措等内容，旨在使丹麦从人工智能的巨大潜力中获得最大收益；2019 年 4 月，欧盟发布《人工智能伦理准则》，列明“可信赖人工智能”的 7 个关键条件，以确保人工智能足够安全可靠；2019 年 6 月，G20《大阪数字经济宣言》肯定了人工智能对促进包容性经济增长的重要意义，同时提出了“G20 人工智能原则”，倡导人工智能的使用或研发尊重法律原则、人权和民主价值观。

二是工业互联网领域，2018 年 10 月，美国发布《先进制造领导力战略》，通过大力发展先进制造业，重新回归实体经济，创造新的经济增长点，带来新的就业岗位；2019 年 2 月，德国发布《国家工业战略 2030》，意在通过加大政府政策的附加力量，巩固新形成的相对优势，进一步打造工业生产全要素、全价值链、全产业链的全面连接的生产制造服务体系；2019 年 2 月，工业互联网联盟与澳大利亚

物联网联盟（IoTAA）达成协议，共同协调工业互联网发展，帮助改善数字经济；2019 年 6 月，G20《大阪数字经济宣言》提出促进包括制造业在内的各领域高质量包容性发展，并采取行动创造全球性的良好环境。

三是量子计算领域，2018 年 12 月，美国总统特朗普签署了国会提交的《国家量子计划法》，将“国家量子计划”确立为法律，为美国加速量子科技的研发与应用，夺取战略性领先优势提供立法保障；2018 年 10 月，欧盟投资 10 亿欧元，启动为期 10 年的“量子技术旗舰计划”，涵盖量子通信、量子计算、量子模拟、量子计量和传感以及量子技术基础研究五个领域，目前已有德国、意大利等 10 个欧盟成员国宣布参与。

2.探索新技术新业务监管规则

新技术新应用的创新发展总是伴随着机遇与风险，2018 年 3 月 Uber 自动驾驶汽车致命车祸使得美国自动驾驶立法陷于停滞，Facebook 的 Libra 加密货币项目也在全球范围内广受争议。针对新技术新业务中的监管和规则空白，过去一年，各国政府围绕加密货币、深度伪造、自动驾驶、互联网金融等领域的立法展开尝试。

一是出台自动驾驶立法稳步推进。2019 年 3 月，日本内阁通过了《道路交通车辆法》（Road Transport Vehicle Law），明确自动驾驶汽车配备的摄像头、传感器和监管设备、保险、责任等要求，并将制定规则，涵盖自动驾驶系统的测试和维修，以确保安全条件下的自动驾驶产业发展。

二是构建加密货币相关应用的监管规则。2019 年 4 月，法国政府通过包含《企业创新和行动计划》（PACTE）在内的《金融法》，初

步构建针对加密货币服务提供商和初始代币发行的法律框架；2019 年 6 月，美国内华达州集中通过了一系列“区块链法案”（SB 162、SB 163、SB 164、SB 161、SB 398），分别从沙箱监管、公共区块链、个人信息记录以及虚拟货币等层面作出规定。同时，美国金融犯罪执法局（FinCEN）公布了针对点对点虚拟货币兑换商的首次执法行动，其中还包括对虚拟货币兑换商的首次民事罚款。

三是布局深度伪造监管方向。2019 年 7 月，美国弗吉尼亚州《非合意色情法》（Nonconsensual pornography law）修订案正式生效，澄清监管对象中的“图像、视频”包括“虚假创建的视频或静止图像”，从而将深度伪造纳入监管范畴。2019 年 9 月，德克萨斯州《关于制作欺骗性视频意图影响选举结果的刑事犯罪法案》生效，针对侵害选举安全的深度伪造进行专门立法规制。此外，联邦层面的《2019 年深度伪造报告法案》正在审议，要求国土安全部商有关部门对不断增长的深度伪造技术开展前瞻性研究，以评估防范这项新技术可能带来的风险及威胁。

二、国内互联网法治进展

过去一年，法治在网络空间治理中的基础性作用进一步凸显，网络空间法治建设不断推进：互联网法律体系日趋完善，《电子商务法》开始实施，以《网络安全法》为代表的网络安全立法顶层设计基本完成，相关配套法律法规不断完善，重点立法积极推进。互联网执法力度进一步加大，相关部门持续开展网络设施安全检查，清理整治违法有害信息，重点打击侵犯公民个人信息、传播网络谣言等违法犯罪行为，坚决维护网络秩序。司法网络化、阳光化、智能化改革进一步深化，互联网法院运行逐渐成熟，制度与科技深度融合，案件处理模式

更加高效便民，互联网案件裁判规则逐步完善。

（一）构建网络空间法律体系

1. 完善网络安全立法体系

在网络安全立法层面，《网络安全法》《密码法》等顶层立法已相继出台，《数据安全法》《个人信息保护法》等重点项目列入全国人大常委会立法规划并有序推进，相关部门积极研究制定数据安全、跨境流动、云计算以及关键信息基础设施安全保护等配套法律法规，构建完善包含设施层、网络层、数据层的综合安全治理体系。

（1）推进网络安全制度构建

过去一年，网络安全相关立法及《网络安全法》配套法律法规不断完善。2019 年 10 月，全国人大常委会通过《密码法》，鼓励和规范密码技术的研究开发和应用管理，提升密码科学化、规范化、法治化水平，进一步保障网络与信息安全；2019 年 3 月，国家互联网信息办公室发布《网络安全审查办法（征求意见稿）》，拟对关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务的审查对象、流程、范围、重点及采购合同作出规范；2019 年 6 月，工业和信息化部发布《网络关键设备安全检测实施办法（征求意见稿）》和《网络安全漏洞管理规定（征求意见稿）》，旨在推进网络关键设备安全检测工作，规范网络安全漏洞报告和信息发布等行为，保证网络产品、服务、系统的漏洞得到及时修补，提高网络安全防护水平；2019 年 11 月，国家互联网信息办公室就《网络安全威胁信息发布管理办法（征求意见稿）》公开征求意见，拟对发布网络安全威胁信息的行为作出规范。

（2）促进云计算服务安全可控

随着云计算服务的逐步应用和普及，设施、网络的稳定性、可控性面临更高的要求，其中“政务云”、大型“企业云”承载着大量国家、行业、民生数据，其安全保障成为重中之重。国务院印发的《关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》提出：到 2020 年，云计算要成为中国信息化重要形态和建设网络强国的重要支撑。2019 年 7 月，国家互联网信息办公室、国家发展和改革委员会、工业和信息化部以及财政部共同发布《云计算服务安全评估办法》，进一步提高党政机关、关键信息基础设施运营者采购使用云计算服务的安全可控水平。

（3）持续强化数据安全治理

在个人信息保护、跨境数据流动等数据安全治理方面，我国正在加快制定具有可操作性的实施细则。2019 年 5 至 6 月，国家互联网信息办公室先后就《数据安全管理办法（征求意见稿）》《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》公开征求意见，进一步明确、细化数据在收集、存储、传输、处理、使用以及跨境流通等环节中的具体安全规则。同时，相关行业主管部门开始推进本领域内个人信息保护工作，2019 年 10 月，中国人民银行发布《个人金融信息保护试行办法（初稿）》，完善征信机制体制建设，加大对违规采集、使用个人征信信息的惩处力度。此外，地方政府部门数据安全意识不断增强，积极构建区域数据安全法律制度，2018 年 8 月，全国首部大数据安全管理地方性法规——《贵阳市大数据安全管理条例》正式发布，规定了安全保障、大数据监测预警、应急处置机制等内容；2019 年 6 月，

《天津市数据安全管理办法（暂行）》开始施行，加强对本地数据安全工作的统筹协调，建立健全本地数据安全保障体系。

2. 规范互联网信息服务活动

党的十九大报告提出，要加强互联网内容建设，营造清朗的网络空间。而互联网的即时性、广域性、互动性和虚拟性使得信息传播的速度更快、范围更广、内容更多、监管更难，对网络内容管理提出了新的挑战。过去一年，我国制定出台针对区块链、网络视听节目以及互联网金融信息的内容管理规范，营造良好、积极的网络生态环境。

（1）丰富互联网内容治理架构

以互联网为载体的应用形式逐渐多样、内容日益丰富，主管部门以构建清朗的网络空间为目标，先后针对即时通讯、搜索引擎、APP、网络直播、论坛社区、群组以及微博客等新兴信息传播媒介出台专门的内容管理规范。过去一年，我国进一步完善互联网内容管理框架。2018 年 11 月和 2019 年 1 月，国家互联网信息办公室先后发布《具有舆论属性或社会动员能力的互联网信息服务安全评估规定》和《区块链信息服务管理规定》，明确提供相关信息服务的主体需承担的内容安全管理义务；2019 年 9 月，国家互联网信息办公室发布《网络生态治理规定（征求意见稿）》，拟以网络信息内容为主要治理对象，以营造文明健康的良好生态为目标，开展弘扬正能量、处置违法和不良信息等相关活动。2019 年 11 月，国家互联网信息办公室、文化和旅游部、国家广播电视总局联合发布《网络音视频信息服务管理规定》，及时回应当前网络音视频信息服务及相关技术发展面临的问题，针对从业者应当遵守的相关要求作出全面规定。

（2）加强互联网金融信息管理

金融信息一方面推动金融产品和服务创新，同时也存在误导市场、加剧市场波动的潜在风险，有关应用形式及信息内容亟待监管。2019 年 2 月，国家互联网信息办公室出台的《金融信息服务管理规定》正式施行，旨在提高金融信息服务质量，促进金融信息服务健康有序发展，一方面要求金融信息服务领域从业者加强“自律”，落实金融信息内容管理；另一方面明确金融信息服务提供者从事互联网新闻信息服务、法定特许或者应予以备案的金融业务应当取得相应资质，并接受有关主管部门的监督管理。

（3）规范网络视听节目传播秩序

网络视听节目对公众的影响范围逐渐扩大，我国立法不断规范网络视听节目传播秩序，保障节目内容的健康性，为人们营造良好的网络环境。2019 年 1 月，中国网络视听节目服务协会发布了《网络短视频平台管理规范》及《网络短视频内容审核标准细则》，从机构监管和内容审核两个层面为规范短视频传播秩序提供了依据；2019 年 2 月，国家广播电视总局发布《未成年人节目管理规定》，将未成年人节目管理工作纳入法治化轨道，引导、规范节目创作、制作和传播，弘扬社会主义核心价值观，引导未成年人树立正确的世界观、人生观、价值观；2019 年 8 月，国家广播电视总局印发《关于推动广播电视和网络视听产业高质量发展的意见》，要求广播电视和网络视听内容创作生产更加繁荣，作品质量更加精良。

3. 推进网络社会管理立法

互联网在“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”中的

积极作用日益凸显。过去一年，我国通过修订传统社会管理立法以及出台专门立法，力图围绕互联网与生产生活融合发展中诞生的新领域、新场景，针对产生的新矛盾、新问题，使用新技术、新手段进行调整和规范。

（1）修改完善电子商务相关法律法规

作为我国首部电子商务领域综合性法律，《电子商务法》的正式生效对于规范电子商务市场发展、保护消费者合法权益具有至关重要的作用。过去一年，促进、规范和保障电子商务市场高质量发展的相关法律法规不断完善，为电子商务健康有序发展提供了有效保障。

一是网络广告治理，2018 年 10 月新修订的《广告法》要求利用互联网从事广告活动，不得影响用户正常使用网络，同时应当显著标明关闭标志，确保一键关闭。**二是“精准营销”治理**，2019 年 4 月，国家市场监督管理总局就《网络交易监督管理办法》的修订公开征求意见，提出网络交易经营者根据消费者的个人特征进行“精准营销”时，应当同时以显著方式提供不针对其个人特征的选项，尊重和同等保护消费者的合法权益。**三是商业秘密保护**，2019 年 4 月，《反不正当竞争法》进行修订，对侵犯商业秘密行为的定义更为完善，在传统的正当获取商业秘密手段的基础上，将电子侵入纳入侵权手段之一。**四是商标保护**，2019 年 4 月，《商标法》进行修订，主要涉及两方面的内容：强调商标注册的“使用”，同时加强商标权的保护，提高侵权赔偿标准。**五是食品安全管理**，2019 年 3 月，《食品安全法实施条例》进行修订，明确网络食品交易第三方平台提供者妥善保存入网食品经营者的登记信息和交易信息的义务。**六是竞争秩序管理**，2019 年 6

月，国家市场监督管理总局分别通过第 10 号、第 11 号和第 12 号令公布了《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》和《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，明确了禁止达成的垄断协议类型、滥用市场支配地位的行为和行政权力排除限制竞争行为的类型，并规定了市场监督管理部门进行执法的原则、程序和要求。

（2）加强未成年人权益保护

由于未成年人认知、自控能力尚不成熟，其相较于成年人更易受到互联网不良因素的干扰和影响。过去一年，我国进一步强化网络环境下对未成年人权益的保护，完善儿童网络个人信息保护的相关规定。2019 年 8 月，国家互联网信息办公室发布《儿童个人信息网络保护规定》，明确了儿童专门保护协议、内部管理专员、儿童监护人同意、加密存储和最小授权访问等儿童个人信息保护具体要求；2019 年 11 月，国家新闻出版署发布《关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》，从控制未成年人使用网络游戏时长、规范未成年人网络游戏付费等六方面措施入手，引导网络游戏企业规范网络游戏服务，遏制未成年人沉迷网络游戏、过度消费等行为；同一时间，全国人大就《未成年人保护法》修订草案公开征求意见，新增未成年人网络保护专章，对网络素养培育、建设公益上网设施、网络信息内容管理、未成年人个人信息保护、网络沉迷防治、网络欺凌的预防和应对等未成年人网络保护核心问题作了规定。

（3）构建网络信用管理体系

网络信用管理进一步丰富和完善了互联网社会治理的手段,《网络安全法》明确规定,对于违法行为依法记入信用档案,并予以公示。2019 年 7 月,国家互联网信息办公室就《互联网信息服务严重失信主体信用信息管理办法(征求意见稿)》公开征求意见,拟针对严重失信主体实施信用黑名单管理和失信联合惩戒;2019 年 8 月,国家发展和改革委员会会同有关部门研究起草《关于加强和规范运输物流行业失信联合惩戒对象名单管理工作的实施意见(征求意见稿)》并公开征求意见,运输物流行业市场主体及其有关人员在快递领域具有侵犯个人信息或其他违规行为的,可能被认定为严重失信并列入“黑名单”。

（4）引导新技术新业务发展

新技术的快速发展和新业务的不断涌现,在给产业发展带来机遇、给社会生活带来便利的同时,也引发了一定的监管和法律问题。过去一年,我国进一步引导人工智能、区块链等新技术健康发展,促进电信服务便利化、人性化。2019 年 6 月,国家新一代人工智能治理专业委员会发布了《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》,提出了人工智能治理的框架和行动指南,旨在更好协调人工智能发展与治理的关系,确保人工智能安全可控可靠,推动经济、社会及生态可持续发展,共建人类命运共同体;2019 年 7 月,工业和信息化部等十部委发布《加强工业互联网安全工作的指导意见》,加快构建工业互联网安全保障体系,提升工业互联网安全保障能力,促进工业互联网高质量发展,护航制造强国和网络强国战略实施;2019

年 11 月，工业和信息化部发布了《携号转网服务管理规定》，在近几年试点经验的基础上，将携号转网服务正式推向市场并对业务经营进行规范。

（二）互联网执法力度持续加大

过去一年，互联网执法活动的频率更高、力度更大、覆盖范围更广，在个人信息保护、网络信息内容管理、网络安全保护、网络产品和服务监测等领域重拳频出。国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、其他行业主管部门及相应的地方机关执法力度进一步提升，执法举措进一步细化，相关工作机制逐步健全。通过定期或随机开展监督检查，积极落实立法要求，打击违法犯罪行为，维护市场秩序和用户权益。

1. 积极开展网络安全治理行动

相关主管部门坚持以查促建、以查促管、以查促防、以查促改，加强网络安全检查，认清风险现状，排查漏洞隐患，通报检查结果，督促整改问题，全面提升网络安全管理及保障水平。

一是网络和设施安全方面，保障网络及设施的稳定可靠运行，需要防范对网络的攻击、侵入、干扰、破坏、非法使用及意外事故。2019 年 4 月首次全国范围的关键信息基础设施网络安全检查启动；2019 年 6 月，工业和信息化部开展电信和互联网行业网络安全行政检查工作；2019 年 7 月，上海市通信管理局处罚无证经营电信企业，罚款总额达 4 亿元。

二是信息和数据安全方面，信息和数据的完整性、保密性和可用性，不仅包含网络信息的存储安全，还涉及信息的产生、传输和使用

过程中的安全。2019 年 1 月，国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家市场监督管理总局联合开展 App 违法违规收集使用个人信息专项治理，针对部分“头部”App 进行评测，督促部分违规企业及时整改；2019 年 7 月，工业和信息化部印发《电信和互联网行业提升网络数据安全保护能力专项行动方案》，针对全部基础电信运营商、50 家重点互联网企业及 200 款主流移动应用程序开展数据安全检查；2019 年 11 月，工业和信息化部组织开展 APP 侵犯用户权益专项整治行动，重点整治四方面八大类突出问题。

2. 清理整治网络违法有害信息

国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部等相关部门加大执法力度，集中整治网络违法有害信息，引导企业加强自律并落实主体责任，专项整治活动持续保持高压。

一是清理低俗有害信息。2019 年上半年，国家互联网信息办公室开展网络生态治理专项行动，对各类网站、移动客户端、直播平台等重点环节中的淫秽色情、暴力血腥、网络谣言等 12 类负面有害信息进行整治；2019 年 3 月起，相关部委组织开展“净网 2019”“护苗 2019”“秋风 2019”等专项行动，持续净化社会文化环境。

二是整治“网络水军”及网络暴力。各地网信部门、公安机关联手针对部分互联网信息发布平台用户发布谣言侮辱诽谤他人，侵犯他人名誉、隐私等合法权益的问题，及时开展调查并做出处罚决定。

三是治理“网络敲诈和有偿删帖”。2019 年上半年，国家互联网信息办公室牵头，对“网络敲诈和有偿删帖”开展专项整治工作，关闭违法违规网站近 300 家，关闭违法违规社交网络账号超 115 万个，清理

删除相关违法和不良信息 900 余万条。此外，国家新闻出版广电总局在专项整治期间查处涉“三假”（假媒体、假记者站、假记者）案件近 100 件。

3. 打击侵犯知识产权行为

相关部门继续加强信息共享，密切协作配合，多次开展联合执法，对网络社会管理中的重点进行打击，逐渐形成长效监管机制。2019 年 4 月，国家版权局与国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部联合启动“剑网 2019”行动，深化媒体融合发展版权专题保护，推进院线电影、网络版权专项整治，加强流媒体软硬件版权重点监管，规范图片市场版权保护运营秩序，巩固网络重点领域版权治理成果。国家市场监督管理总局重点从加强顶层设计和强化执法两个方面推进知识产权保护工作，印发《假冒伪劣重点领域治理工作方案（2019-2021）》《2019 年知识产权执法“铁拳”行动方案》等文件，对知识产权执法工作作出全面部署。2019 年上半年，各级市场监管部门查处商标侵权、假冒专利等案件近 1.5 万件。

4. 集中处理电子商务违法行为

随着《电子商务法》和相关配套法律法规的正式生效，相关部门进行执法的依据更加完善，针对电商领域的违法行为集中展开整治。

一是整治网络交易市场秩序。2019 年 6 月，国家市场监督管理总局等八部委联合开展 2019 年度“网络市场监管专项行动”，重点规范电子商务主体登记备案，严厉打击网上销售假冒伪劣产品、严查电商平台“二选一”等行为。

二是治理违法互联网广告。2019 年 3 月，国家市场监督管理总局

局组织开展本年度互联网广告专项整治工作，各地工商和市场监管部门积极部署开展工作，集中力量查办大案要案，联席会议成员单位开展联合约谈、检查，会同整治虚假违法互联网广告。

三是严查食品药品安全。2019 年 9 月，国家市场监督管理总局联合其他相关部门在全国开展落实食品药品安全“四个最严”要求专项行动，对利用网络、电商平台、社交媒体、电视购物栏目等渠道实施的食品安全违法行为重拳出击。

四是惩治侵犯消费者个人信息违法行为。2019 年 3 月，国家市场监督管理总局开展“守护消费”暨打击侵害消费者个人信息违法行为专项执法行动，在全国开展为期 6 个月的专项执法行动，依法严厉打击侵害消费者个人信息违法行为，有效震慑个人信息违法行为，规范个人信息使用，防止因个人身份信息泄露导致被冒名登记。

（三）互联网司法更加能动

随着互联网新技术、新业务快速发展，涉网纠纷案件不断增加，案件类型日益复杂，对司法部门提出了更高的要求。为适应互联网技术特点和发展规律，回应现实需要，我国司法部门以互联网法院建设为依托，不断提升互联网时代司法工作水平，遵循“依法有序、积极稳妥、遵循司法规律、满足群众需求”的基本原则，探索涉网案件诉讼规则，完善审理机制，提升审判效能，取得了积极成效，为维护网络安全、化解涉网纠纷、保护人民群众权益、促进互联网和经济社会深度融合提供了有力司法服务和保障。

1. 互联网法院建设取得积极成效

互联网法院的成立是全面推进依法治国、深化司法体制改革的重

大部署和重要顶层设计，是司法工作主动适应互联网发展大趋势的重大制度创新。互联网法院成立两年来，审判机制逐渐完善，审判效率稳步提升。截至 2019 年 6 月，杭州、北京、广州互联网法院共受理互联网案件 72829 件，审结 47073 件，在线立案申请率为 94.72%，全流程在线审结 35267 件；在线庭审平均用时 45 分钟，比传统审理模式节约时间约 60%；案件平均审理周期约 38 天，比传统审理模式节约时间约 50%；一审服判息诉率达 98%，审判质量、效率和效果呈现良好态势。

在提升审判效率方面，互联网法院坚持非诉纠纷解决机制优先，依托在线流程全贯通、解决纠纷业务全覆盖、线上线下全融合的多元化纠纷解决平台，推动纠纷多元化解，为当事人精准匹配解决纠纷力量及方案。例如北京互联网法院通过内外联动、引入多方调解力量，建立具有互联网特色的多元化调解体系，把多元纠纷解决机制摆在在前面。2018 年 9 月至 2019 年 9 月，共开展调解案件 29728 件，100% 在线上进行调解。²⁰

2. 司法与科技深度融合高效便民

互联网法院充分运用互联网技术，积极回应新时代人民群众司法需求，充分发挥政策优势和技术优势，大力建设普惠均等、便捷高效、智能精准的在线诉讼服务体系。依托互联网诉讼平台和“移动微法院”小程序，提供“一站式”在线诉讼服务，实行案件“全流程”在线审理。当事人足不出户即可参与全部诉讼活动，实现打官司“一次也不用跑”。

互联网法院还积极探索“区块链+司法”模式，以大数据、云存储

²⁰ 《北京互联网法院审判白皮书（2018.9-2019.9）》。

和区块链技术为基础，对外搭建司法大数据平台，实现数据共享互通、研判诉讼趋势、服务社会治理等功能；对内扩大区块链在审判执行中的应用，破解诉讼中的存证难、取证难、认证难等问题。2018 年 12 月，北京互联网法院正式发布了司法区块链“天平链”，实现了电子数据的全流程记录、全链路可信、全节点见证；2019 年 3 月，广州互联网法院上线了“网通法链”电子证据系统，以区块链底层技术为基础，构建起包含“网通法链、可信电子证据平台、司法信用共治平台——一链两平台”在内的智慧信用生态体系。该系统试运行一周内，存证数量就超过 26 万条。

3. 积极探索涉网案件裁判规则

互联网司法是网络空间治理的重要组成部分。过去一年，司法部门不断总结互联网司法改革经验，深入把握规律，推动完善互联网司法新制度、新机制，为网络空间治理和涉网案件依法处理进行有益探索，出台一系列司法解释及典型案例，探索构建互联网裁判规则。

2019 年 10 月，最高人民法院、最高人民检察院共同发布《关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》，针对拒不履行信息网络安全管理义务、非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等犯罪行为做出细化解释和规范；2019 年 9 月，广东省高级人民法院发布 2018 年度涉互联网十大案例，全国首例“共享单车”消费民事公益诉讼案、全国“爬虫”首案、“天猫被诉 1 元索赔案”、“王者荣耀第一人”违约跳槽案等新类型涉网案件悉数入选；2019 年 12 月，最高人民法院发布《中国法院的互联网司法》白皮书，详细梳理了中国法院互联网司法发展的基本路径、价值

取向、主要举措和重要成果。

值得注意的是，近年来，以“新浪脉脉”²¹、“百度大众点评”²²、“淘宝诉美景”²³为代表的企业间数据纠纷，及以“京东诉阿里平台二选一”为代表的平台企业间不正当竞争案件显著增加，引发社会广泛关注。司法机关在处理办理上述具有广泛社会影响和规则示范意义的案件过程中，进一步依法界定网络空间权利边界、行为规范和治理规则。

一是清晰界定网络平台责任。例如杭州互联网法院审理的“微信小程序侵权案”，明确了微信小程序仅提供架构与接入基础服务，不适用“通知删除”规则，保障互联网新业态健康发展。**二是有力保护网络知识产权。**例如北京互联网法院审理的“人工智能著作权案”，确定了计算机软件智能生成内容的保护方式。**三是规制个人信息侵权行为。**例如杭州互联网法院认定“芝麻信用”对个人征信数据的商业使用行为侵犯隐私权，明确了滥用个人征信数据的法律责任。**四是探索规范网络新兴产业。**例如，通过司法判决坚决否定流量欺诈、网络刷单、信用炒作、身份盗用等网络灰色、黑色产业，探索区块链、比特币等新兴产业的权属认定和竞争保护规则。**五是形成国际示范效应。**例如，杭州互联网法院审理的“‘小猪佩奇’著作权侵权跨国纠纷案”获得境外当事人的高度认可，使裁判示范效应向国际延伸，中国互联网司法的国际影响力进一步提升。

（四）网络法治研究逐步深入

习近平总书记强调，要建设一批国家亟需、特色鲜明、制度创新、

²¹（2016）京 73 民终 588 号。

²²（2016）沪 73 民终 242 号。

²³（2018）浙 01 民终 7312 号。

引领发展的高端智库，重点围绕国家重大战略需求开展前瞻性、针对性、储备性政策研究。中央网信办联合国家发展和改革委员会、教育部、科学技术部、工业和信息化部、人力资源和社会保障部发布了《关于加强网络安全学科建设和人才培养的意见》，提出加快网络安全学科专业和院系建设，建设跨理学、工学、法学、管理学等门类的网络安全人才综合培养平台，强化网络安全师资队伍建设等多项制度措施，推动网络领域研究工作进入新的阶段。

当前，从中央到地方，中国特色新型智库²⁴建设如火如荼，发布大量高质量研究成果，为国家互联网领域决策提供了有力的智力支撑。国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部等直属的科研事业单位在传统互联网立法研究的基础上，积极开展网信相关问题研究；有关高校、科研院所以及企业民间智库也在不断扩展互联网法律研究，形成重要力量；中国社会科学院、清华大学、中国人民大学、对外经济贸易大学、中国政法大学、北京大学、北京航空航天大学、北京邮电大学、北京师范大学等高校和科研院所根据互联网发展趋势及特点，纷纷设立互联网及科技治理研究中心，加强对于交叉学科及具体实践问题的研判。

三、未来趋势展望

2019 年 10 月，党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（简称《决定》），提出要进一步完善立法体

²⁴ 2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，要求加强中国特色新型智库建设，提出构建中国特色新型智库的布局。

制机制，加强重要领域立法，加快我国法域外适用的法律体系建设；健全社会公平正义法治保障制度，严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，深化司法体制综合配套改革，确保司法公正高效权威。结合我国互联网治理实践及需求，构建现代化的互联网法律治理体系和高水平的治理机制，需坚持以下基本原则：

一是多元共治的治理思路，对外加强国际交流合作，构建网络空间命运共同体，对内坚持党的领导、政府监管、行业自律、企业自治、用户参与以及社会监督有机统一。

二是多层次的治理体系，横向加强统筹与分散立法、专门与行业主管部门执法之间的协调统一，纵向建立包括法律、行政法规、部门规章、规范性文件、司法解释以及相关标准在内的刚柔并济的互联网法律体系。

三是多措并举的治理手段，在网络空间治理中坚持法律规制、政策引导、行政干预、经济调控以及技术支持多管齐下，创新丰富灵活应用安全评估、信用管理等多重治理手段。

四是多重价值的治理目标，在统筹考虑国家安全、公共秩序、技术创新、产业发展以及用户权益保护等多重利益的基础上，构建“包容审慎、急用先行”的法治体系。

（一）立法持续充实，重点逐步转移

1. 网络空间立法适应新形势变化

党的十九大报告提出建立网络综合治理体系的总体要求，随着互联网技术和产业的迅速发展，网络空间法治成为网络综合治理体系建设的新命题。一方面，云计算、区块链、人工智能、网络音视频等新技术新应用的不断涌现，未成年人网络保护、金融、医疗大数据管理

等新领域新问题的相继出现，需要专门立法予以规制；另一方面，政务信息公开、网络信用体系管理等新措施新手段也应运而生，网络空间立法需要更高效、更聚焦、更贴近产业发展实际和社会管理需求。

2. 向网络社会管理立法逐步倾斜

党的十八届四中全会提出要“加强互联网领域立法,完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规,依法规范网络行为”。基于早期网络内容与安全管理的高风险、强监管需求，因此同网络社会管理这一较为广泛的概念并列。近年来，国家互联网信息办公室出台一系列信息服务管理规范，为网络内容和生态治理划清红线；《网络安全法》的出台及相关实施细则的推进，标志着我国网络安全立法顶层设计的逐步完成和网络安全架构的不断完善。



来源：中国信息通信研究院

图4 互联网立法趋势图

在此基础上，未来网络治理将进一步向网络社会管理倾斜、融合，逐步实现网络治理对社会管理各个领域的全面覆盖，以“重点突出、急用先行”为原则，解决较为突出的法治问题，如个人信息保护、未成年人网络保护以及网络信用体系建设等。

3.数据治理成为未来网络治理核心

随着数据资源禀赋的逐渐凸显，以数据为关键生产要素的“数字经济”已经成为推动世界经济增长的核心动力，传统行业数字化转型以及新型问题聚焦数据，使得数据治理成为当前全球网络治理的核心问题。



来源：中国信息通信研究院

图5 数据治理问题视图

总体来看，数据治理需要实现数据安全、数据价值和用户权益的平衡，在保障数据安全和用户个人权益的基础上，鼓励、引导数据有序自由流通，推动数据产业健康有序发展。从过去一年的立法工作来看，数据安全、个人信息保护专门立法已经列入相关立法规划，关键信息基础设施安全保护、个人信息跨境流动等配套立法也已公开征求意见，可见目前安全仍是最受关注，也是亟待解决的问题。

（二）执法能力稳步提升，司法改革全面推进

执法和司法是网络空间法治体系得以落实的根本保障，是网络空间法治能力的重要体现，行政执法专业化、体系化和效率化，司法网络化、阳光化、智能化改革将成为网络法治“现代化”改革的主要方向。

从执法层面来看，互联网技术和应用的快速更迭使得监管部门与

产业发展之间信息不对称的情形时有发生，针对新技术新业务的监管，需要更加灵活、迅速、高效的执法措施，更加独立、有力、专业的执法机制，如事前的登记注册制度、安全风险评估、事中的信用体系管理以及事后的泄露通知等；同时，超大型互联网企业等多方主体将更加频繁的参与“协同共治”，从内容管理、数据安全到用户隐私保护，大型互联网公司需要承担更多的平台责任，发挥“政府管平台，平台管主体”的监管能效。

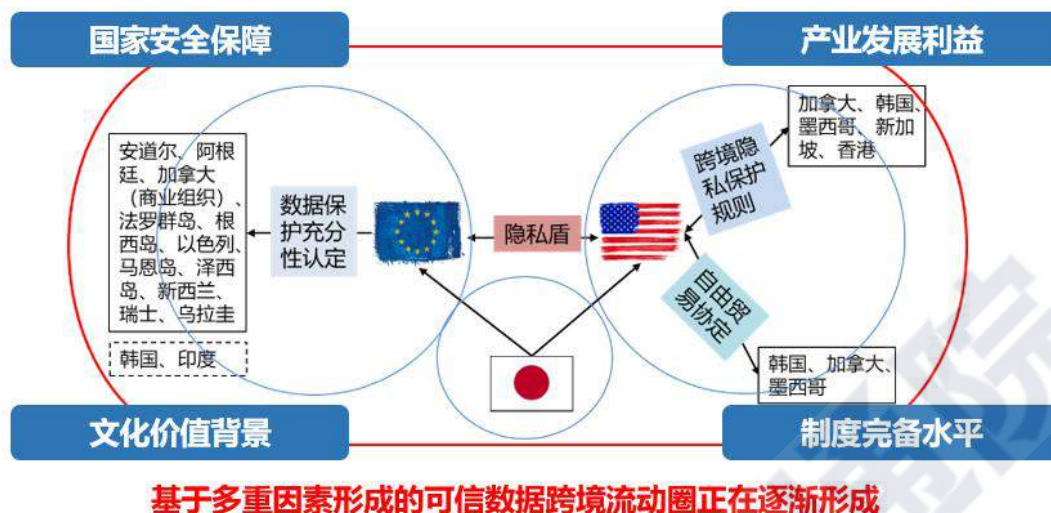
从司法层面来看，技术应用的灵活性与成文立法的稳定性之间固有的矛盾将进一步凸显，未来通过司法判例弥补规则不足将成为趋势，需要在司法实践中发现新兴问题，及时总结经验，发布司法解释和典型案例，通过判决补充规则的空白。

（三）多方参与国际合作，构建网络空间命运共同体

人工智能、5G、物联网、区块链、量子计算等新技术新应用引发的风险和监管不确定性，是各国立法部门和监管机构面临的共同难题。在这一背景下，新兴经济体和发展中国家数字经济加快发展、数字能力跃升、国际话语权和影响力逐步增强，对数字世界的传统秩序产生新的冲击。未来，基于互联网的数字经济产业将在国际竞争中扮演更加重要的角色，国家治理和国际关系也将进一步向网络空间延伸，网络空间治理模式将进一步成为国家安全战略的核心内容。

从当前的互联网治理态势可以预见，围绕网络层和设施层主要涉及的安全保障及内容治理等问题，各国政府将采取更加趋同的监管政策，建立健全相关机制和手段，明确政府监管权能及平台责任义务。而在以数据为核心的应用层所折射出的数据治理、新技术新应用创新发展等问题，各国则将根据其国家安全、产业发展、制度建设以及价

值选择等复杂因素，选择较为多样的治理路径。



来源：中国信息通信研究院

图 6 数据跨境流动圈视图

随着全球经济一体化的不断深入，各国网络治理路径之间必然产生并将在一定时期内持续发生冲突和摩擦，这深刻的反应出不同文化价值取向、不同政府监管诉求、不同产业发展阶段间的巨大差异；复杂的动因决定了上述冲突无法在短期内解决，从国际经贸利益角度考虑，各国存在毋庸置疑的合作需求，因此，未来各国间在特定范围内的、以特定目的出发点的治理规则衔接将成为一种选择。

近年来，我国在推动完善国内网络空间法律体系的基础上，积极参与全球网络空间治理，签署《电子商务联合声明》及《G20 数字经济大阪宣言》，推动国际规则制定，组织国际交流合作。未来我国将借助“一带一路”、金砖国家合作机制等，建立共同治理合作圈，提升我国在网络空间治理领域的话语权，贡献国际网络空间治理中国智慧，建立网络空间命运共同体，共享数字经济和技术发展成果。

附表：2019 年互联网领域立法梳理

层级	名称	发文字号	发布时间
法律	中华人民共和国密码法	中华人民共和国主席令 第 35 号	2019.10.26 发布 / 2020.01.01 实施
	中华人民共和国电子签名法(修订)	中华人民共和国主席令 第 29 号	2019.04.23 发布 / 2019.04.23 实施
	中华人民共和国反不正当竞争法(修订)	中华人民共和国主席令 第 29 号	2019.04.23 发布 / 2019.04.23 实施
	中华人民共和国广告法(修订)	中华人民共和国主席令 第 16 号	2018.10.26 发布 / 2018.10.26 实施
	中华人民共和国国际刑事司法协助法	中华人民共和国主席令 第 13 号	2018.10.26 发布 / 2018.10.26 实施
	中华人民共和国电子商务法	中华人民共和国主席令 第 7 号	2018.08.31 发布 / 2019.01.01 实施
行政法规	国务院关于在线政务服务的若干规定	中华人民共和国国务院 令 第 716 号	2019.04.26 发布 / 2019.04.26 实施
	政府信息公开条例(修订)	中华人民共和国国务院 令 第 711 号	2019.04.03 发布 / 2019.05.15 实施
	互联网上网服务营业场所管理条例(修订)	中华人民共和国国务院 令 第 363 号	2019.03.24 发布 / 2019.03.24 实施
部门规章	儿童个人信息网络保护规定	国家互联网信息办公室 令 第 4 号	2019.08.22 发布 / 2019.10.01 实施
	区块链信息服务管理规定	国家互联网信息办公室 令 第 3 号	2019.01.10 发布 / 2019.02.15 实施
规范性文件	网络音视频信息服务管理规定	国信办通字〔2019〕3 号	2019.11.29 发布 / 2020.01.01 实施
	携号转网服务管理规定	工信部信管〔2019〕242 号	2019.11.11 发布 / 2019.12.01 实施
	完善“互联网+”医疗服务价格和医保支付政策的指导意见	医保发〔2019〕47 号	2019.08.17 发布 / 2019.08.17 实施
	关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见	教技函〔2019〕55 号	2019.08.10 发布 / 2019.08.10 实施
	关于促进平台经济规范健康发展的指导意见	国办发〔2019〕38 号	2019.08.01 发布 / 2019.08.01 实施
	国家新一代人工智能开放创新平台建设指引	国科发高〔2019〕265 号	2019.08.01 发布 / 2019.08.01 实施
	云计算服务安全评估办法	国家互联网信息办公室、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部公告 2019 年 2 号	2019.07.02 发布 / 2019.09.01 实施
	关于深化公共资源交易平台整合共享指导意见	国办函〔2019〕41 号	2019.05.19 发布 / 2019.05.19 实施

	中国人民银行进一步加强支付结算管理防范电信网络新型违法犯罪有关事项	银发[2019]85 号	2019.03.22 发布 / 2019.03.22 实施
	关于培育发展现代化都市圈的指导意见	发改规划[2019]328 号	2019.02.19 发布 / 2019.02.19 实施
	关于推进商品交易市场发展平台经济的指导意见	商建函[2019]61 号	2019.02.12 发布 / 2019.02.12 实施
	关于工业互联网综合标准化体系建设指南	工信部联科[2019]32 号	2019.01.25 发布 / 2019.01.25 实施
	工业和信息化部、交通运输部、国防科工局关于智能船舶发展行动计划(2019—2021 年)	工信部联装[2018]288 号	2018.12.27 发布 / 2018.12.27 实施
	金融信息服务管理规定		2018.12.26 发布 / 2019.02.01 实施
	关于车联网(智能网联汽车)产业发展行动计划	工信部科[2018]283 号	2018.12.25 发布 / 2018.12.25 实施
	市场监管总局关于做好电子商务经营者登记工作的意见	国市监注[2018]236 号	2018.12.03 发布 / 2018.12.03 实施
司法 解释	最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释	法释[2019]15 号	2019.10.21 发布 / 2019.11.01 实施
	最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定	法释[2018]16 号	2018.09.06 发布 / 2018.09.07 实施
	最高人民法院关于增设北京互联网法院、广州互联网法院的方案	法释[2018]216 号	2018.08.09 发布 / 2018.08.09 实施
征求 意见 稿	网络安全威胁信息发布管理办法(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.11.20 发布 / 2019.12.20 截止
	网络生态治理规定(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.09.10 发布 / 2019.10.10 截止
	互联网信息服务严重失信主体信用信息管理办法(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.07.22 发布 / 2019.08.21 截止
	信息安全技术个人信息安全规范(征求意见稿)	信息安全标准委员会	2019.06.25 发布 / 2019.08.08 截止
	个人信息出境安全评估办法(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.06.13 发布 / 2019.07.13 截止
	数据安全管理办法(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.05.28 发布 / 2019.06.28 截止
	网络安全审查办法(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	2019.05.24 发布 / 2019.06.24 截止
	网络交易监督管理办法(征求意见稿)	国家市场监督管理总局	2019.04.30 发布 / 2019.05.30 截止

英文概要

The year of 2019 is the 50th anniversary of World Internet. Along with the rapid development of information technology and the accelerated popularization of network applications, the Internet has gradually penetrated into all aspects of production and living activities, made great contribution to the growth of economic prosperity and social civilization. At the same time, there are still many problems to deal with, such as frequent cyber security incidents, rampant international terrorism, expanding fake news and cyber violence, the protection of personal information and data governance, as well as the issues from development of new technologies and new businesses. These have become common issues facing by the international community. In the past year, the international Internet governance continues to be valued, the consensus of governments around the world to ensure and regulate the healthy development of the Internet through the rule of law is broader and the goals are more consistent, network security and information content regulation have become increasingly stringent, data governance mechanisms have been gradually established, personal information protection has been continuously strengthened, and new technologies and businesses have accelerated their development.

The year of 2019 marks the 70th anniversary of the founding of the People's Republic of China. Reviewing the process of the building of the law, governing the country by law has always been the basic strategy for the party to lead the people in governing the country. Continuous progress

has been made in building the socialist rule of law and historic achievements have been made, forming a socialist legal system with Chinese characteristics and providing a strong legal guarantee for social and economic development.

This year also marks the 25th anniversary of China's full access to the World Internet. With the rapid development of China's digital economy and the continuous expansion of the scale of the Internet industry, the traditional legal system is gradually extending to the network, and the Internet specific legislative activities are increasingly abundant. The rule of law system in cyberspace has taken initial shape, and has become an important part of the comprehensive rule of law. In particular, since the 18th national congress of the communist party of China (CPC), in keeping with the rules and characteristics of the Internet development, we have continued to regulate, operate and access the Internet in accordance with the law, has opened a new chapter in the construction of rule of law in cyberspace. In the past year, China's Internet legal construction has been advancing steadily and yielded fruitful results. The legal system in the Internet sector has been increasingly improved. The *E-commerce Law* has been formally implemented, and relevant laws and regulations related to the *Cyber Security Law* have been continuously improved. Law enforcement in cyberspace has been further strengthened. Relevant departments have continued to carry out security inspections of network facilities, and clean up illegal and harmful information, focus on cracking down on violations

of citizens' personal information and spreading online rumors. The reform to make the judiciary more networked, transparent and intelligent has been further deepened. The operation of Internet courts has become increasingly mature, systems and technology have been deeply integrated, case handling has become more efficient and convenient, and the rules for judging cases online have been gradually improved.

In October 2019, the fourth plenary session of the 19th central committee of the communist party of China (CPC) proposed to promote the modernization of the country's governance system and governance capacity, further improve the legislative system and mechanisms, and strengthen legislation in important areas, which points out the way for the construction of the rule of law in China in the future. From the perspective of the development of Internet rule of law in China, there will be four trends: Firstly, the Internet legal system will be further enriched and improved. With the gradual construction of the legal framework of cybersecurity and information service management, in the future, the Internet governance will return to the essence of network social management, and gradually realize the comprehensive coverage of network governance in all areas of social management. Secondly, the Internet law enforcement and judicial level will continue to improve. From the perspective of law enforcement, the regulation of the Internet, new technologies and new businesses requires more flexible, rapid and efficient legal enforcement measures and more independent, powerful and professional enforcement mechanisms. From the perspective of judicature,

it will become a trend to make up the deficiency of rules by judicial precedents in the future, and it is necessary to supplement the vacancy of rules by judgments. Thirdly, data governance will become the core of Internet governance, and it is necessary to achieve a balance between data security, data value and users' rights. From the current focus of legislation, data security is still the most concerned issue. Fourthly, China will actively participate in global Internet governance, promote the formulation of international rules, and organize international exchanges and cooperation. With the help of the "One Belt And One Road" and the Brics cooperation mechanism, China will contribute its wisdom in Internet governance, build a community of Shared future in cyberspace, and share the fruits of digital economy and technological development. The China Academy of Information and Communications Technology (CAICT) has summarized the important legislations, law enforcement, and judicial activities in cyberspace in the past year both in China and abroad, concluded the main points of the rule of law in cyberspace and looked forward to the future trend to form this white paper. It is hoped to provide valuable reference for people from all walks of life at home and abroad to have an in-depth understanding of the latest trends and future direction of the rule of law in cyberspace.

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010-62302071

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

